



HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

DR ROHMAN BUDIJANTO SH MH

FOCUS GROUP DISCUSSION

KAJIAN AKADEMIK BADAN PENGKAJIAN MPR-PP OTODA UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG, SENIN 17 OKTOBER 2022

TUJUAN FGD

- 1. Memberikan gambaran secara holistik dan komprehensif mengenai pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- 2. Memberikan gambaran mengenai problematika filosofis, yuridis, serta sosio-politik penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).*
- 3. Memberikan saran dan rekomendasi apakah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) telah sesuai dengan semangat yang terkandung di dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

HUBUNGAN PUSAT-DAERAH MENURUT UUDNRI 1945

- Pembagian Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi provinsi, kabupaten, dan kota, dan pembagian Urusan Pemerintahan antarpemerintahan tersebut menimbulkan adanya hubungan wewenang dan hubungan keuangan.
- Sesuai dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUDNRI 1945, hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara **adil dan selaras** berdasarkan Undang-Undang.

PRINSIP HUBUNGAN PUSAT-DAERAH MENURUT UUDNRI 1945

1. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia → *Pasal 18 B ayat (2)*
2. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan → *Pasal 18 ayat (2)*
3. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya → *Pasal 18 ayat (3)*
4. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa → *Pasal 18 B ayat (1)*
5. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu → *Pasal 18 ayat (3)*

PRINSIP HUBUNGAN PUSAT-DAERAH MENURUT UUDNRI 1945 (LANJUTAN)

6. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil → Pasal 18 A ayat (2)
7. Prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah → Pasal 18 A ayat (1)
8. Prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang → Pasal 18 A ayat (2)
9. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa → Pasal 18 B ayat (1)

URUSAN ABSOLUT, WAJIB, PILIHAN

- Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari dasar konstitusional tersebut, satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yaitu daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki urusan yang bersifat wajib dan pilihan. → *Pasal 13 ayat (1) dan (2) UU Nomor 32 Tahun 2004*
- Provinsi memiliki urusan wajib dan urusan pilihan. → *Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004*
- Selain itu ditetapkan pula kewenangan pemerintah Pusat menjadi urusan absolut Pemerintahan yang meliputi
 - a) politik luar negeri;
 - b) pertahanan;
 - c) keamanan;
 - d) yustisi;
 - e) moneter dan fiskal nasional;
 - dan f) agama.→ *Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004*

KONSEPSI DESENTRALISASI FISKAL



Otonomi Daerah dan Desentralisasi fiskal merupakan alat untuk mencapai tujuan bernegara, yaitu pemerataan kesejahteraan di seluruh pelosok NKRI



Pemerintah Pusat



Pemerintahan Daerah

DESENTRALISASI FISKAL

Fiscal Resources Allocation

Kemampuan Keuangan Yang Adil Dan Selaras

Pendapatan Asli Daerah pendanaan sesuai potensi	Dana Alokasi Khusus, Insentif Fiskal & Pembiayaan instrumen akselerasi
Dana Bagi Hasil menutup vertical imbalance	Dana Otsus, Keistimewaan, & Dana Desa pengakuan kekhususan
Dana Alokasi Umum menutup horizontal imbalance	

Spending Quality

Belanja Daerah Yang Berkualitas dan Sinergis

Penganggaran Berkualitas	Dana Abadi Daerah
Pengembangan Aparatur	Harmonisasi & Sinergi Fiskal
Penguatan Pengawasan	
Pengaturan lain tentang belanja daerah diatur UU 23/2014	

Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Konkuren kepada Daerah

Mewujudkan Alokasi Sumber Daya Nasional yang Efektif & Efisien

Pemerataan Kesejahteraan Di Seluruh Pelosok NKRI

LINGKUP UU HKPD



PENYEMPURNAAN HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH

- Untuk melaksanakan amanat Pasal 18A ayat (2) UUDNRI 1945 tersebut disusunlah Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).
- Penyusunan UU HKPD ini juga didasarkan pada pemikiran perlunya menyempurnakan pelaksanaan HKPD yang selama ini dilakukan berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

TUJUAN PEMERATAAN DAN PENINGKATAN KESEJAHTERAAN

- Penyempurnaan implementasi HKPD dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui HKPD yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh **pelosok** NKRI

EMPAT PILAR UTAMA HKPD

1. Mengembangkan sistem pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien
2. Mengembangkan HKPD dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan TKD dan Pembiayaan Utang Daerah (termasuk skema syariah, selain konvensional)
3. Mendorong peningkatan kualitas belanja daerah,
4. Harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

KERANGKA PIKIR UU HKPD

UU HKPD didesain untuk memperkuat desentralisasi fiskal guna mewujudkan pemerataan layanan dan kesejahteraan

UNDANG-UNDANG TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH



↓
MENINGKATKAN KAPASITAS FISKAL DAERAH
(PAD Meningkatkan, Transfer yang Berkualitas, Perluasan Akses Pembiayaan)

↓
MENINGKATKAN KUALITAS BELANJA DAERAH
: Belanja Fokus & Optimal

+
HARMONISASI KEBIJAKAN FISKAL PUSAT-DAERAH



**PERBAIKAN KUALITAS
OUTPUT DAN OUTCOME
LAYANAN**



**PEMERATAAN LAYANAN
DAN KESEJAHTERAAN**

FILOSOFI HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH

- Mendukung terwujudnya tujuan negara khususnya dalam **menyejahterakan rakyat** dengan mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien melalui pembagian urusan berikut distribusi sumber keuangan negara secara adil dan transparan, perlu diatur HKPD berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.
- Selain itu, pengaturan HKPD diperlukan dalam rangka **memperkokoh persatuan dan kesatuan** bangsa melalui penguatan pelaksanaan penyelenggaraan urusan Pemerintah yang telah diserahkan ke daerah, serta menjaga kesinambungan fiskal nasional.

SOSIOLOGIS

- Pengelolaan keuangan negara berhubungan erat dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Perimbangan keuangan tersebut belum sepenuhnya selaras dan tersinergi dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di daerah, sehingga perlu penyempurnaan kebijakan HKPD, antara lain:
- Pengaturan pungutan pajak dan retribusi yang ditetapkan pemerintah dalam peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tidak menimbulkan dampak ekonomi biaya tinggi, serta tidak menghambat peningkatan iklim investasi di daerah;
- Kebijakan DBH (dana bagi hasil) belum memberikan kepastian atas jumlah dan waktu penyaluran, serta belum mendorong kinerja belanja daerah;

- Kebijakan formulasi DAU telah mendorong penurunan ketimpangan kemampuan keuangan daerah, namun belum memberikan dampak signifikan terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik daerah, serta belum mendorong *responsibility* Daerah untuk mengelola belanja secara efisien dan disiplin;
- Kebijakan DAK kurang fokus, alokasi terbatas, dan perlu lebih ditingkatkan dalam memperbaiki penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat;
- Mengakomodasi dana transfer ke daerah di luar dana perimbangan yang sudah ada dan memiliki landasan hukum yang memadai;
- Pemanfaatan pembiayaan utang daerah yang belum optimal oleh Daerah, antara lain karena proses pelaksanaan pembiayaan yang tidak sederhana, skema pembiayaan yang dibatasi jangka waktu, dan varian pembiayaan yang belum luas, seperti belum mengakomodasi pembiayaan syariah;

- Pendanaan yang berjalan sendiri-sendiri sehingga kurangnya integrasi dalam proses pembangunan;
- Belanja daerah yang belum efisien dan efektif, karena banyak program yang akhirnya hanya dibagi-bagi dalam jumlah kecil-kecil, tidak berdampak signifikan, dan akhirnya hanya sekedar rutinitas. Selain itu, belanja pegawai yang masih dominan dan belanja modal yang masih belum memadai untuk mengungkit pembangunan infrastruktur di daerah;
- Aparatur pengelola keuangan di daerah masih belum memiliki kapasitas yang memadai, sehingga perlu diperkuat dengan kapabilitas manajemen keuangan;

- Implementasi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah saat ini belum mampu untuk meredam terjadinya celah antara keluaran dan hasil; dan
- Menyelaraskan kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pengendalian defisit, dan pengendalian dalam kondisi darurat agar gerak langkah pemerintah pusat dan daerah lebih harmonis. Hal ini dilakukan melalui konsolidasi informasi keuangan daerah, penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah secara nasional, serta pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan HKPD.
- Berdasarkan kondisi di atas, perlu adanya pengaturan yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan efisien sekaligus sebagai bentuk respon Pemerintah terhadap berbagai dinamika yang ada. Dengan demikian, perlu segera disusun undang-undang guna menata kembali kebijakan HKPD yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum untuk mewujudkan tujuan otonomi yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

YURIDIS

- Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dalam bingkai NKRI. Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Saat ini hal mengenai hubungan keuangan diatur dalam UU No.33 Tahun 2004. Kemudian dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 juga mengamanatkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan UU PDRD.

- Berbagai perkembangan pengelolaan keuangan negara dan munculnya berbagai jenis dana APBN yang pada dasarnya termasuk dalam ranah hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah, saat ini masih diatur di beberapa undang-undang sektoral, termasuk Undang-Undang APBN.
- Beberapa jenis dana tersebut antara lain adalah Dana Otonomi Khusus, DAK Non Fisik (BOS, TPG, Tambahan Penghasilan), serta beberapa pengaturan terkait jenis pajak daerah. Hal ini perlu untuk segera diselaraskan dan sekaligus dikonsolidasikan dalam satu undang-undang untuk lebih memberikan kepastian hukum serta mengembalikan fungsi dari masing-masing undang-undang itu sendiri sebagaimana mestinya.

- Selain Transfer ke Daerah, Pemerintah juga mengatur tentang pemberian kewenangan memungut perpajakan daerah melalui pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) dalam rangka mendorong kapasitas fiskal daerah otonom. Pengaturan dalam UU PDRD yang merupakan landasan kebijakan PDRD juga perlu direvisi mengingat:
 1. Beberapa materi yang diatur dalam Undang-Undang PDRD sudah tidak sesuai dengan perkembangan peraturan perundang-undangan terkini, antara lain:
 - a. Pembatalan sebagian ketentuan dalam Undang-Undang PDRD Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:
 - 1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011, menyatakan bahwa Pasal 42 ayat (2) huruf g Undang-Undang PDRD sepanjang mengatur “golf” inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum

- 2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU- XII/2014, menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 124 UU PDRD inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
- Penetapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk) yang mengatur mengenai pembebasan retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte Catatan Sipil.
- Terdapat perubahan urusan yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait dengan penetapan Nilai Perolehan Air Tanah (NPAT) ditetapkan oleh Gubernur.
- Penetapan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, beberapa jenis retribusi harus disesuaikan dengan Pasal 31 undang-undang tersebut yang mengatur bahwa biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sesuai peraturan perundang-undangan dibebankan kepada negara.

- 2. Perluasan basis pajak daerah.

Basis pajak daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang diatur dalam Undang-Undang PDRD sangat terbatas jika dibandingkan dengan tanggung jawab pengeluaran yang diberikan kepada daerah, sehingga perlu penambahan jenis pajak baru antara lain Opsen PKB, Opsen BBNKB, dan perluasan objek PBJT dengan mengambil sebagian objek PPN saat ini.

- 3. Pemberian kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk meninjau kembali tarif pajak daerah dalam rangka pemberian insentif fiskal untuk mendorong perkembangan investasi di daerah.

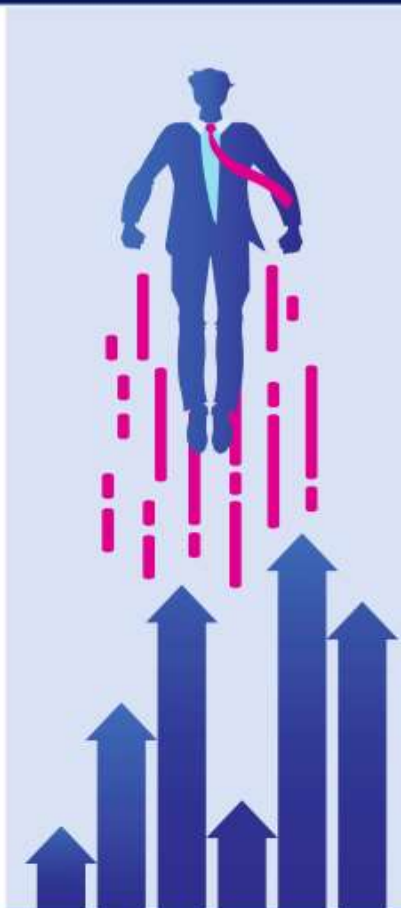
TERKAIT UU CIPTA KERJA

- Sejalan dengan semangat yang dibawa oleh UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, melalui kebijakan ini, Pemerintah Pusat mendapatkan kewenangan untuk dapat mengubah tarif Pajak dan tarif Retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional, dan melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.
- Pasal 189 Ayat (1 d): Pasal 114 dan Pasal 176 angka 4 ayat (4) dalam Pasal 252 dan angka 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

CAPAIAN DESENTRALISASI FISKAL

Berbagai capaian desentralisasi fiskal selama 20 tahun terakhir telah menunjukkan berbagai kinerja positif dan ikut berkontribusi dalam pencapaian kinerja nasional.

- Kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah (*theil index*) menunjukkan tren semakin berkurang, menurun 0,10 dari 0,332 (2016) menjadi 0,230 (2020).
- Penerimaan pajak daerah terhadap Produk domestik regional bruto dari tahun 2016-2019 mengalami peningkatan. (tahun 2020 menurun karena pandemi covid-19).
- Pengelolaan administrasi keuangan daerah semakin baik ditandai dengan opini WTP yang terus naik.
- Pelaksanaan otonomi dan desentralisasi fiskal telah berkontribusi untuk perbaikan berbagai capaian layanan publik dasar dan kesejahteraan



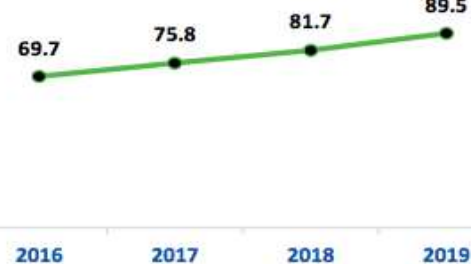
Indeks Pemerataan Keuangan Antar-daerah



Rasio PDRD terhadap PDRB



Persentase LKPD dengan Opini WTP



No	Indikator	2001	2020
1	Pendidikan		
	APM SMP	66,90%*	80,12%
	APM SMA	44,84%*	61,25%
2	Kesehatan		
	Persalinan Tenakes	64,20%	95,16%
3	Infrastruktur Dasar		
	Air Minum Layak	48,68%	90,21%
	Sanitasi	34,30%	79,53%
4	Kesejahteraan		
	% Penduduk Miskin IPM	18,41%	10,19%
		60,9****	71,94

TANTANGAN DESENTRALISASI FISKAL



Meskipun telah menunjukkan kinerja-kinerja positif, pelaksanaan desentralisasi fiskal masih dihadapkan pada berbagai tantangan.

Pemanfaatan TKDD yang belum optimal

- Sebagian besar DAU digunakan untuk belanja pegawai (30%-65%)
- Ketergantungan daerah terhadap DAK sebagai salah satu sumber belanja modal

Struktur belanja daerah yang belum memuaskan

- Program & kegiatan belum fokus (29.623 program dan 263.135 kegiatan)
- Dominasi belanja pegawai (32,4%)
- Belanja infrastruktur sangat rendah (11,5%)

Local tax ratio masih cukup rendah

Meski penerimaan PDRD mengalami peningkatan namun *local tax ratio* tertekan di angka 1,2% pada tahun 2020 akibat pandemi

Pemanfaatan pembiayaan yang masih terbatas

- Pemanfaatan KPBU masih terbatas
- Total pinjaman daerah di Indonesia sangat rendah (0.049% PDB) dibandingkan rata-rata pinjaman daerah di negara berkembang sebesar 5% PDB (2000);

Sinergi fiskal pusat - daerah yang belum optimal

Masih terjadi mismatch antara program pusat dan daerah, misal KPBU SPAM Umbulan terkendala karena penda belum membangun sambungan ke masyarakat.



BELUM MERATA NYA LAYANAN PUBLIK ANTAR DAERAH

IPM

Tertinggi
 • Kota Yogyakarta: 86.61
 Terendah
 • Kab. Nduga: 31.55

Nasional: 71.94

AKSES AIR MINUM LAYAK

Tertinggi
 • Kota Magelang: 100%
 Terendah
 • Kab. Lanny Jaya: 1.06%

Nasional: 89.27%

APM SMP

Tertinggi
 • Kab Humbang Hasundutan: 90,38%
 Terendah
 • Kab. Intan Jaya: 15.94%

Nasional: 80.02%

Sumber: BPS (2019-2020)

APAKAH UU HKPD SESUAI SEMANGAT UUD NRI 1945?

- Belum ada permohonan uji materiil ke MK sejak diundangkan 5 Januari 2022
- UU HKPD memfasilitasi percepatan dan perluasan desentralisasi fiskal, sehingga diharapkan punya dampak lebih kuat dalam keberhasilan otonomi daerah
- UU HKPD memperkuat basis kinerja keuangan daerah, sehingga diharapkan bisa mengerem pengeluaran rutin, tetapi memperkuat belanja untuk kesejahteraan rakyat
- UU HKPD mendorong kemampuan daerah dalam mengelola keuangan berbasis output outcome
- UU HKPD sesuai semangat otonomi daerah sebagai strategi percepatan pemerataan dan peningkatan kesejahteraan.

REFERENSI:

- *Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintahan Pusat dan Daerah, BPHN, Kemenkum HAM, 2011*
- *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, BPHN, Kemenkum HAM, 30 April 2021*
- *Bahan Sosialisasi UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Kemenkeu, 2022*